

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 85/PUU-XI/2013 yang menghapus Undang Undang no 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air merupakan langkah yang konkrit untuk menjalankan amanah undang undang dasar 1945 (Selanjutnya disebut UUD 1945) tentang penguasaan sumber daya air. Putusan tersebut dikeluarkan karena menurut hakim bahwa penerapan pasal-pasal itu dinilai membuka peluang privatisasi dan komersialisasi pihak swasta atas pengelolaan SDA yang merugikan masyarakat sebagai pengguna air.

Hal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara lah yang menguasai pengelolaan sumber daya air melalui Badan Usaha Milik Negara (Selanjutnya disebut BUMN) ataupun Badan Usaha Milik Daerah ( Selanjutnya disebut BUMD) demi tujuan untuk menyejahterakan masyarakat. Dalam salah satu pertimbangannya, Hakim menyatakan bahwa setiap perusahaan air tidak boleh mengganggu dan meniadakan hak rakyat. Soalnya, selain dikuasai negara, air ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kedua, negara harus memenuhi hak rakyat atas air sebagai salah satu hak asasi manusia, yang berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD harus menjadi tanggung jawab

pemerintah. Ketiganya, MK pengelolaan air pun harus mengingat kelestarian lingkungan.<sup>1</sup>

Fenomena kelangkaan air saat ini telah menjadi isu global yang menjadi permasalahan bersama. Indonesia ternyata juga mengalami permasalahan dengan air. Pada tahun 2000, tingkat pelayanan 37 PDAM di seluruh Indonesia baru mencapai 39% penduduk wilayah perkotaan dan 8% penduduk wilayah pedesaan. Kondisi tersebut diperparah dengan manajemen pengelolaan yang kurang efektif dan efisien, dimana dari 37 PDAM yang beroperasi, hanya 9 PDAM yang dinyatakan “sehat” yaitu yang memiliki rasio kehilangan air terhadap produksi di bawah 20%, rasio jumlah staf terhadap jumlah sambungan di bawah 6, rasio jumlah tertagih terhadap tagihan di atas 95%, dan rasio biaya terhadap pendapatan di bawah 100%.<sup>2</sup>

Sumber daya air merupakan sumber daya alam yang memiliki sifat terbatas baik secara kualitas maupun kuantitas untuk memenuhi kebutuhan manusia. Keterbatasan kualitas air adalah mutu air yang tidak layak untuk digunakan atau dikonsumsi manusia.

Penggunaan air yang tidak layak tersebut untuk berbagai keperluan manusia dapat menimbulkan dampak negatif pada tingkat kesehatan. Konsumsi air yang tidak memenuhi standar kesehatan telah memunculkan berbagai penyakit yang

---

<sup>1</sup> Alvian Helmi, *MK batalkan Undang Undang Sumber Daya Air*, Jakarta, 2018 . hal 1.  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e4bd8e5dc0a/mk-batalkan-uu-sumber-daya-air> pada 15 Maret 2018, pada pukul 19:30 Wib.

<sup>2</sup> Alvian Helmi, *Hari Air dan Fenomena Krisis Air*, Jakarta, 2016 . hal 1.  
<https://www.kompasiana.com/alfianhelmi/55009ffc8133119c17fa7c06/hari-air-dan-fenomena-krisis-air> pada 15 Maret 2018, pada pukul 19:30 Wib.

berbahaya antara lain kolera, diare, gizi buruk, serta berbagai penyakit lain yang mempengaruhi mental dan fisik manusia.

Rendahnya kualitas air merupakan masalah yang serius, namun ternyata terdapat juga masalah berupa distribusi sumber air yang tidak merata. Terdapat daerah yang relatif kaya akan sumber air, namun terdapat juga daerah yang kekurangan sumber air, bahkan tidak memiliki sumber air sama sekali.

Tentunya kondisi kurangnya sumber daya air yang dapat dimanfaatkan memerlukan sebuah pengelolaan yang memadai untuk mencukupi kebutuhan akan air bersih. Upaya pemenuhan kebutuhan air bersih ini seringkali tidak hanya dihadapkan pada kurangnya sumber air yang dapat dieksploitasi, namun juga kurangnya sumber daya lainnya, seperti modal dan sumber daya manusia yang tidak mendukung upaya pemenuhan kebutuhan air bersih. Pada daerah yang miskin dan jauh dari pusat pelayanan publik, kurangnya sumber air menjadi masalah yang tidak mudah untuk dipecahkan. Pembangunan infrastruktur penunjang upaya pemenuhan kebutuhan air bersih merupakan investasi yang sangat tidak menguntungkan bagi sektor privat untuk dapat mengambil bagian, karena tingkat pengembalian investasi yang sudah dilakukan sangat kecil, Terlebih lagi ketika masyarakat memandang air lebih kepada fungsi sosialnya, bukan kepada fungsi ekonomi.

Sedangkan bagi pemerintah, untuk melakukan investasi pada sektor ini di daerah yang jauh dari pusat pelayanan seringkali dihadapkan pada keterbatasan anggaran, sehingga daerah yang demikian ini tidak menjadi prioritas bagi pemerintah. Kondisi ini mengakibatkan tidak tercapainya permintaan rata-rata



perkapita di Indonesia 125 s/d 150 l/org/hari<sup>3</sup>, bahkan untuk mencapai standar kebutuhan minimum untuk hidup (*basic water requirement*) sebesar 50 l/org/hari sulit untuk dilakukan.

Fenomena kelangkaan air bersih akan semakin parah jika tidak segera dilakukan penanganan yang serius, dan tentunya dapat menghambat perkembangan wilayah. Berbagai pendekatan telah dilakukan untuk mengatasi kelangkaan air, dari penyediaan dan pengelolaan oleh pemerintah melalui Perusahaan Daerah Air Minum (Selanjutnya disebut PDAM), kerjasama pemerintah-swasta baik dalam tahap konstruksi maupun operasional, keterlibatan sektor swasta yang menyediakan air dalam truk tangki, hingga sector informal yang menjajakan air dalam jerigen dari rumah ke rumah dengan alat angkut gerobak dorong.<sup>4</sup>

Negara memahami sepenuhnya bahwa air adalah aset kehidupan manusia dimana jika aset ini berkurang atau habis, dipastikan manusia tidak dapat melangsungkan kehidupannya dan jauh dari kemartabatannya sebagai manusia sehingga air dikategorikan sebagai sumber daya yang menjadi hal vital bagi kehidupan yang kemudian diamankan oleh UUD 1945 untuk dijaga. Di dunia Internasional, PBB memberikan pandangannya yang menegaskan bahwa hak asasi manusia atas air memberikan hak kepada setiap orang atas air yang memadai, aman, bisa diterima, bisa diakses secara fisik, dan mudah didapatkan

---

<sup>3</sup> Alvian Helmi, *MK batalkan Undang Undang Sumber Daya Air*, Jakarta, 2018. hal 3.  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e4bd8e5dc0a/mk-batalkan-uu-sumber-daya-air> pada 15 Maret 2018, pada pukul 19:30 Wib.

<sup>4</sup> Ibid Hal 4

untuk penggunaan personal dan domestik. Jumlah air bersih yang memadai diperlukan untuk mencegah kematian karena dehidrasi, untuk mengurangi risiko penyakit yang berkaitan dengan air, serta digunakan untuk konsumsi, memasak, dan kebutuhan higienis personal dan domestik.

Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. \*\*\*\*)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. \*\*\*\*)

Merupakan pasal yang mengatur tentang kebijakan pengelolaan SDA atau mengatur tentang kebijakan pengelolaan perekonomian Indonesia. Dalam pasal 33 UUD 1945 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. kemakmuran masyarakat-lah yang diutamakan, bukan kemakmuran seseorang saja, banyak pembenahan dalam Pasal 33 UUD 1945 karena pada kenyataannya sekarang sistem ekonomi yang diterapkan bersikap mendua. Karena ternyata hak menguasai oleh Negara itu dapat dijadikan ke sektor-sektor swasta besar atau Badan Usaha Milik Negara buatan pemerintah sendiri. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. usaha air minum dalam kemasan dan usaha air minum

depo isi ulang terkait dengan pasal 33 UUD 1945 karena menjual sumber daya alam yang seharusnya digunakan masyarakat untuk kemakmurannya.

Hukum merupakan instrumen dari sosial kontrol, dan sarana perubahan sosial atau sarana pembangunan, maka pengaturan hukum diperlukan guna mencegah dan menanggulangi dampak negatif dari pembangunan.<sup>5</sup>Kebutuhan terhadap pengaturan hukum secara komprehensif menjadi alasan bagi istilah pengaturan hukum sebagai bagian dari keseluruhan judul penelitian ini. Pengaturan hukum menurut Alvi Syahrin “mencerminkan bagaimana suatu bangsa berupaya menggunakan hukum sebagai instrumen mencegah dan menanggulangi dampak negatif dari pembangunan”.<sup>6</sup>Lahirnya Peraturan Menteri Kesehatan nomor 43 Tahun 2017 tentang Higiene Sanitasi depo Air Minum merupakan bagian dari kontrol sosial oleh pemerintah terhadap distribusi penyaluran air bersih.

Keputusan Menteri Kesehatan RI No 43/Mkes/kep/10/2017 Tentang Higienitas dan sanitasi Depo Air Minum dan telah dijelaskan bahwa ada tiga syarat utama dalam mendirikan usaha Depo air minum isi ulang yaitu :

1. Depo air minum wajib memiliki Tanda Daftar Industri (TDI) dan Tanda Daftar Usaha Perdagangan (TDUP) dengan nilai investasi perusahaan seluruhnya sampai dengan Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha.

---

<sup>5</sup> Mochtar Kusumaatmadja. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1976, hal 12-15.

<sup>6</sup> Alvi Syahrin. *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, 2003, hal 11



2. Depo Air Minum wajib memiliki Surat Jaminan Pasok Air Baku dari PDAM atau perusahaan yang memiliki Izin Pengambilan Air dari Instansi yang berwenang.
3. Depo Air minum wajib memiliki laporan hasil uji air minum yang dihasilkan dari laboratorium pemeriksaan kualitas air yang ditunjuk Pemerintah kabupaten/kota atau yang terakreditasi.

Sementara PDAM sebagai perusahaan air minum belum menyediakan air bersih bagi masyarakat karena masih banyak mengalami kendala-kendala. Dengan keadaan itu, masuknya produk air minum dalam kemasan (selanjutnya disebut AMDK) merupakan sebuah alternatif bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan akan air bersih yang layak dan aman untuk dikonsumsi setiap hari.

Kini hampir sebagian besar masyarakat Indonesia sudah tidak asing dengan AMDK dan telah mengkonsumsinya untuk kebutuhan sehari-hari sebagai air minum. Dari mulai kemasan 240ml, botol 600ml, dan 1,5 liter hingga galonan dikonsumsi masyarakat luas, khususnya di kota-kota besar. Walaupun harga AMDK cukup mahal namun masyarakat rela untuk mengeluarkan uangnya demi memenuhi kebutuhannya akan air minum. Hal ini sangat wajar karena selain praktis dan efisien, produk AMDK terjaga kebersihan dan keamanannya dengan memiliki kualitas Standard Nasional Indonesia ( Selanjutnya disebut SNI).

Dengan tercantumnya label SNI, maka AMDK merupakan produk yang aman untuk dikonsumsi dan telah sesuai dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (Selanjutnya disebut UUPK).

Namun setelah terjadinya krisis ekonomi di Indonesia, maka harga AMDK pun semakin mahal dan tidak terjangkau bagi sebagian konsumen. Hal ini memberikan peluang baru bagi pelaku usaha untuk membangun bisnis baru yaitu air minum depo isi ulang. Pertumbuhan Depo Air Minum (DAM) isi ulang selama masa krisis ekonomi ini semakin menjamur dan menjadi alternatif lain bagi konsumen yang selama ini semakin mengonsumsi AMDK. Dengan harga yang jauh lebih murah bila dibandingkan dengan AMDK, maka air minum depo isi ulang berkembang dengan pesat.

Seiring dengan semakin menjamurnya usaha DAM isi ulang, maka timbul beberapa permasalahan mengenai DAM isi ulang. Banyak media cetak yang mengangkat masalah mengenai kualitas air minum depo isi ulang yang dianggap tidak layak untuk dikonsumsi. Permasalahan mengenai DAM isi ulang ini terkait erat dengan perlindungan konsumen karena masyarakat sebagai konsumen merupakan pihak yang harus diperhatikan oleh pelaku usaha. Keselamatan dan keamanan dalam mengonsumsi air minum depo isi ulang adalah permasalahan yang harus diperhatikan dalam upaya perlindungan konsumen.

Peraturan Menteri kesehatan Nomor 43 Tahun 2014 tentang Higiene Sanitasi Depo Air Minum juga terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan tentang kualitas Air minum dan higiene sanitasi depo air minum bagi kesehatan Konsumen. Keterbukaan dan kemudahan untuk mendapatkan akses informasi produk, masalah label dan pencantuman komposisi serta tanggal kadaluarsa merupakan hal penting untuk diperhatikan oleh pelaku usaha DAM isi ulang.



Permasalahan yang telah diketahui adalah masih rendahnya pengetahuan konsumen tentang hak-haknya untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai barang dan/atau jasa yang dikonsumsi. Selain itu terjadi kesalahan persepsi oleh konsumen mengenai pengertian “isi ulang” dalam AMDK dan air minum depo isi ulang. Namun belum diketahui mengapa hak-hak konsumen masih diabaikan oleh pelaku usaha setelah lahirnya Undang- Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Menteri Nomor 43 Tahun 2014 tentang Higiene Sanitasi Depo Air Minum, lalu apakah usaha DAM isi ulang telah sesuai atau melanggar ketentuan Undang- Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Menteri Nomor 43 Tahun 2014 tentang Higiene Sanitasi Depo Air Minum, serta peranan pemerintah dalam rangka pengawasan.

Berdasarkan latar belakang diatas itulah sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam skripsi dengan judul: **“ TINJAUAN YURIDIS SOSIOLOGIS PENDIRIAN IZIN USAHA DEPO AIR MINUM BERDASARKAN PADA PERATURAN MENTERI KESEHATAN NOMOR 43 TAHUN 2014 TENTANG HIGIENE SANITASI DEPO AIR ”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan pembatasan masalah, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur pendirian dan ijin usaha depo air minum wilayah hukum Kota Batu?

2. Bagaimana bentuk pengawasan terhadap pendirian dan ijin usaha depo air minum di wilayah Kota Batu?
3. Bagaimana sanksi bagi pelaku usaha depo air minum yang melanggar izin usaha?

#### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Untuk mengetahui prosedur pendirian dan ijin usaha depo air minum wilayah hukum Kota Batu
2. Untuk mengetahui bentuk pengawasan terhadap pendirian dan ijin usaha depo air minum di wilayah Kota Batu
3. Untuk mengetahui penegakan hukum serta sanksi bagi pelaku usaha depo air minum yang melanggar izin usaha?

#### **D. Manfaat Dan Kegunaan Penelitian**

##### **1. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat kepada seluruh kalangan akademisi bagi perkembangan ilmu hukum terutama perlindungan konsumen serta standarisasi higienitas terhadap pendirian ijin usaha depo air minum isi ulang

##### **2. Kegunaan Penelitian**

Bagi Kilmuan, penelitian ini diharapkan menjadi proses dan hasil pengetahuan hukum perlindungan konsumen yang berguna dan menjadi aset pustaka untuk dilanjutkan pada penelitian yang sejenis khususnya mahasiswa hukum

#### **E. Metode Penelitian**

##### **1. Tipe Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis Sosiologis. Penelitian yang didasarkan pada suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan Fakta hukum dari sisi Sosiologis. Penelitian hukum Sosiologis adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum dalam fungsi sosial di kehidupan masyarakat. Andi Prajitno mengutip Hans Kelsen dalam bukunya Teori Hukum Murni (2006), ilmu hukum berupaya memahami objeknya secara hukum, yakni dari sudut pandang hukum. Sedangkan memahami sesuatu secara hukum berarti memahami hukum, sebagai norma hukum atau sebagai muatan dari norma hukum, sebagaimana ditetapkan oleh norma hukum.

Sedangkan penelitian empirisnya disini yaitu meneliti beberapa Air Minum Depo Isi Ulang di wilayah hukum Kota Batu

## **2. Sumber Data**

Bahan hukum penelitian terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan perincian sebagai berikut:

- a. Data Primer terdiri atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Menteri Nomor 43 Tahun 2014 tentang Higiene Sanitasi Depo Air Minum. Yang bertujuan untuk melengkapi dan mendukung data-data ini, agar penelitian menjadi lebih sempurna.
- b. Data Sekunder diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan (library research) yang diperoleh dari berbagai literatur yang terdiri dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku, dan hasil penelitian yang mempunyai hubungan erat terhadap permasalahan yang diteliti.



### 3. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis antara lain :

#### A. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tatap muka dan tanya jawab langsung antara peneliti dan narasumber. Seiring perkembangan teknologi, metode wawancara dapat pula dilakukan melalui media-media tertentu, misalnya telepon, *email*, atau *skype*.

#### B. Observasi

Observasi adalah metode pengumpulan data yang kompleks karena melibatkan berbagai faktor dalam pelaksanaannya. Metode pengumpulan data observasi tidak hanya mengukur sikap dari responden, namun juga dapat digunakan untuk merekam berbagai fenomena yang terjadi. Teknik pengumpulan data observasi cocok digunakan untuk penelitian yang bertujuan untuk mempelajari perilaku manusia, proses kerja, dan gejala-gejala alam. Metode ini juga tepat dilakukan pada responden yang kuantitasnya tidak terlalu besar.

#### C. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah metode pengumpulan data yang tidak ditujukan langsung kepada subjek penelitian. Studi dokumen adalah jenis pengumpulan data yang meneliti berbagai macam dokumen yang berguna untuk bahan analisis.

### 4. Analisis Data

Adapun analisis bahan hukum yang diperoleh bersifat perspektif memberi petunjuk atau bergantung pada ketentuan yang berlaku, dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab

permasalahan yang telah dirumuskan sesuai dengan batasan yang telah dibuat. Cara pengolahan bahan hukum dianalisis untuk melihat seberapa besar dan jauhnya perlindungan hukum terhadap standarisasi dan higienitas air minum dari sumber air, filterisasi, hingga distribusi Air Minum Depo Isi Ulang.

## **5. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan penelitian ini, penulis menyajikan dalam 5 (lima) bab, dengan harapan dengan adanya sistematika ini dapat membantu dan memudahkan untuk mengetahui dan memahaminya. Adapun sistematika yang dimaksud adalah sebagai berikut.

*BAB I*, pendahuluan yang meliputi Latar Belakang Masalah, Batasan dan Rumusan Masalah, Tujuan dan manfaat Penelitian, Kegunaan penelitian, Metode Penelitian serta Sistematika Penulisan.

*BAB II*, berisi tentang uraian kerangka teori mengenai Pengertian *Pelaku usaha*, Teori Tentang *Kewenangan*, Teori Tentang *Perizinan*, Teori dan gambaran umum Tentang Pengawasan, Serta tentang pendirian serta standar keamanan konsumsi air, Sesuai dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2017 Tentang Higienitas Sanitasi Depo Air Minum

*BAB III* Berisi tentang Pembahasan Serta Hasil Penelitian, Dalam Bab ini akan diuraikan mengenai hasil penelitian yang berhubungan melalui objek serta subjek penelitian yang telah didapatkan oleh penulis, dalam bab ini akan dikaitkan pula menurut kajian teori serta yuridis berdasarkan Peraturan Menteri kesehatan nomor 43 tahun 2014 tentang higienitas dan sanitasi depo air minum isi ulang.

*BAB IV* Penutup, Bab ini merupakan bab terakhir atau penutup, berisi kesimpulan,saran , serta hasil dari penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis.

